

## 論 説

## 貨物自動車運送事業政策の変遷（Ⅲ）

～旧道路運送法の制定と廃止～

野 尻 俊 明

## 1. はじめに

昭和22（1947）年末に制定された道路運送法は、GHQの強い要請に基づいた米国流の法律、行政の思想、手法を取り入れた画期的な立法措置であった。そしてそれは、わが国の戦時統制経済に決別し、戦後の民主化政策を担う大きな役割を託されたものともいえた。しかし、明治の開国以来主としてドイツを中心とした大陸法を受け入れてきたわが国の法制に、英米法の思想、手法をほぼ強制的に導入したことにより、さまざまな混乱も生じている。

もっとも、この混乱の背景には、単に法制上の問題というより戦争の終結とその後の混迷するわが国社会、経済全般の混乱に起因するところが大きく、また何よりも貨物運送自体が復旧、復興過程であり、確定的な政策の立案は到底望めるものではなかったという事情がある。また、昭和20年代前半の貨物自動車運送事業は、まだ産業として幼児期にあり燃料油、タイヤ等の資材の絶対的不足の中で、先行き不透明な状態であった。

その結果、新規の立法として制定された道路運送法は、3年後の昭和26年に第1回目の大幅な改正を受けることになる。この改正は、同法の主要

な内容、性格を大きく変えるものであった。

そこで本稿では、昭和23年に施行され昭和26年に改正される間のものを以下、「旧道路運送法」もしくは「旧道運法」と表記して、昭和26年改正後の道路運送法と区分することとし、同法の消長の経緯と背景について検討を行うこととする。なお、旧道運法は自動車による旅客（バス、タクシー）及び貨物（トラック）事業の両者を対象としているが、本稿では貨物関係のみを検討の対象にしている。

## 2. 道路運送法（旧道運法）の内容と特色

### 2-1 旧道運法の概要と意義

旧道路運送法は、国会での審議を経て昭和22（1947）年12月16日、法律第191号として公布された。施行日については実情に合わせるという観点から、車両の検査・登録・整備及び事業組合解散に関する規定は昭和23年1月1日、道路運送委員会に関する規定は同年1月20日、その他の規定は同年3月20日からそれぞれ施行されている。

新たに制定された旧道運法の概要は、次のとおりである。<sup>1)</sup>

第一に、従来の統制法規の中心となっていた自動車運送事業組合及び同連合会は解散し、以降は民主的な団体として再出発すること。

第二に、自動車運送事業の経営はすべて、公正な競争によることとし、免許基準を公示するとともに、運輸大臣の諮問機関として道路運送委員会を設立し、免許等の重要な処分をなすに当っては必ずその意見を徴し、かつ、その意見を尊重しなければならないこと。

第三に、特定自動車運送事業と自家用貨物自動車に関する規定を設け、道路運送に関する秩序の確立のための規制を強化したこと。

第四に、車両の検査等の技術的問題や整備、自動車の登録についても規律したこと。

第五に、自動車事務所を発展的に解消し、道路運送行政に関する本省直轄の地方独立官庁として道路運送監理事務所を設置したこと。

以上の通り、従前のわが国の法制、政策には無かった新規の理念、施策を包含した旧道運法は、戦後の貨物自動車運送事業の新しい歩みに強力な方向性を提示した。<sup>2)</sup>

## 2-2 主な内容

旧道運法の主要な規定の概要は、次のとおりである。<sup>3)</sup>

(1) 目的 本法は、「道路運送に関する秩序の確立及び事業の健全な発達並びに車両の整備及び使用の適正化を図り、以て道路運送における公共の福祉を確保すること」を、その目的として掲げている（第1条）。

自交法においては、第10条、第11条等において「公益上必要アリト認ムル」という文言で「公益」という用語が使われていたが、旧道運法においては「公共の福祉」という文言が目的規定の中に挿入された。<sup>4)</sup> 本法により、はじめて事業の公共性が明示的に宣言されたものといえる。旧道運法以降の貨物自動車運送事業に対する政府の規制介入は、事業の公共性を根拠として行われることになった。

本法の最終的な目的は「公共の福祉」の確保にあるが、直接的な目的は、道路運送事業の適正な運営、公正競争の確保及び運送秩序の確立、事業の健全な発展、そして車両の整備と適正使用にある。すなわち、運送秩序を維持しながら、事業を育成することが本法の目的といえる。

(2) 定義 本法で道路運送事業とは、自動車運送事業及び軽車両運送事業をいい、自動車運送事業とは、他人の需要に応じ自動車を使用して旅客又は物品を運送する事業をいう。また軽車両事業とは、他人の需要に応じ軽車両を使用して旅客又は物品を運送する事業をいう。車両とは、自動車及び軽車両をいい、自動車とは原動機により道路上を運行する用具で命令の定めるものをいい、軽車両とは人力又は畜力により道路上を運行する用具

で命令の定めるものをいう。道路とは道路法による道路並びに自動車道及び一般交通の用に供する事業をいう。自動車道事業とは、専ら自動車の一般交通の用に供する通路（一般自動車道）及び自動車運送事業者が専らその事業用自動車の用に供する通路（専用自動車道）をいう（第2条）。

本条は、本法が対象とする道路運送事業（第2条第1項）、車両（第2条第2項）及び自動車道事業（第2条第3項）の三つの事業についての定義である。道路運送事業については、自動車運送事業及び軽車両運送事業の二つ規定しているが、このうち軽車両運送事業は初めて法定の事業とされた。これは当時の陸上貨物運送において荷牛馬車による貨物の輸送、及び乗合馬車等による旅客の輸送が重要な役割を負っていたことによる。

### (3) 監理

(ア) 本法の目的達成のため、行政庁は本法の規定に従い必要な監理をする（第3条）。

① 主務大臣 自動車道事業に関しては運輸大臣及び内務大臣、その他に関しては本法に別段の定めがない限り運輸大臣が、主務大臣となる（第4条1項）。

② 道路運送監理事務所 都府県の所在地及び北海道の7市に設置され、本法において行政官庁の職権に属させた事項の一部で、各事務所の所管区域内におけるものを掌理する（第4条2項）。これらの事務所のうち特定のもは、政令の定めるところにより本法において行政官庁の職権に属させた事項の一部で一定の区域内における二以上の上記事務所の所属区域にわたるもの、その他の事項を監理することができる（第4条3項）。

③ 本法第4章（軽車両運送事業）、第5章（自動車道及び自動車道事業）及び第8章（車両）に規定する行政庁は政令の定める場合を除いて、次の通り（第4条6項）。

i) 貨物軽車両運送事業に関する事項及び自動車に関する第8章に規定

する事項については道路運送監理事務所長

ii) 旅客軽車両運送事業に関する事項及び旅客車両に関する第8章に規定する事項については都の区の長又は市町村長

iii) 自動車道工事のためにする土地の立入及び使用に関する事項については都道府県知事

④ 主務大臣の権限の委任

(ア) 政令の定めるところにより、次のように下級行政庁にその権限の一部を委任することができる（第4条5項）。

i) 第3章（自動車運送事業）及び第7章（自家用貨物自動車の使用）に規定する職権については道路運送監理事務所長

ii) 第5章（自動車道及び自動車道事業）については道路運送監理事務所長及び都道府県知事

(イ) 調査及び臨検検査 当該行政庁は必要があると認めるときは、道路運送事業者その他の車両を所有若しくは使用する者、自動車道事業者又はこれらの者の組織する団体に、事業又は車両の所有者若しくは使用に関し、届出をさせ、報告させ、又は書類を提出させることができる。又、必要があるときは当該官吏吏員に事業場その他の場所に臨検し、事業若しくは車両の所有若しくは使用の状況若しくは帳簿書類その他の物件を検査させ、又は質問をさせることができる。この場合、その官吏吏員は身分を示す証票を携帯せねばならない（第6条）。

(ウ) 車両検査官 当該行政庁は、所部の官吏吏員の中から車両検査官を命じ、第8章の規定による職権の行使を補助させることができる（第7条）。

(エ) 道路運送委員会 本法の適正な運用を図るため、道路運送委員会を置く（第8条1項）。

① 委員会 戦後民主化による立法の中核となる規定、制度が「道路運送委員会」である。

もともと行政委員会制度の目的は、政府に対する政治的中立性の確保、準司法的機能または準立法的功能の恣意的行使の防止、特殊な利害の調整にあたっての公平性の確保、特殊な行政部門における民間有識者による行政運営の必要性等にあり、道路運送行政において上記趣旨を生かし、民主的行政を推進するために道路運送委員会が設置された。

本法においては、道路運送委員会は中央道路運送委員会及び地方道路運送委員会とし、後者は特定道路運送監理事務所の所管区域ごとに置く（第8条2項）ものとされた。行政官庁は本法改正等（第8条13項1号～5号）所定の事項で重要なものについては、委員会の意見を徴し、それを尊重しなければならない（第8条13項）、とされた。

これは極めて重要な規定で、これにより「行政官庁は免許等に関する処分中重要なものは、必ず道路運送委員会の意見を徴し且つその意見を尊重してこれをなさなければならないことが義務付けられ」<sup>5)</sup> たことになる。さらに道路運送委員会の民主的運営を保障するために議案となった事項については部内関係事項を除き、必ず公聴会を開き関係者の意見を充分聞いて、その上で決定をなすべきことを政令で定めている。

さらに、委員会は道路運送の改善に関し関係行政庁に建議することができる（第8条14項）。委員会は、職務を行うに必要あるときは公務所又は道路運送事業者その他の関係者に、必要な報告、情報又は資料を求めることができる（第8条15項）。また、学識経験者等に必要な調査を委託することができる（第8条16項）、第8条13項の職務を行うには、事件関係人又は参考人の出頭を求めその意見又は報告を徴しなければならない（第8条17項）。以上ほか、委員会の組織、運用等に関しては政令でこれを定める（第8条18項）。

- ② 委員 中央道路運送委員会は委員9人を以て、地方道路運送委員会は委員若干人を以て組織され（第8条3項）、各委員会には委員の互選により委員長を置く（第8条4項）。委員たりうる資格、選任、任期、就

業制限、解任、報酬及び旅費については、本条５項～１２項に規定されている。

- (オ) 免許等の条件 免許、許可又は認可には、条件を附することができる（第５条１項）。この条件は、公共の福祉を確保するため必要があるときは、変更することができる（第５条２項）。
- (カ) 訴願 本法又は本法に基いて発する命令に規定する事項について行政庁のした処分不服のある者は、訴願をすることができる（第９条）。

#### (４) 自動車運送事業

- (ア) 種類 本法が規定する自動車運送事業には、一般自動車運送事業（特定自動車運送事業以外の自動車運送事業）と特定自動車運送事業とがあり、それぞれはさらに、乗合旅客、貸切旅客、積合貨物、貸切貨物に分類される（第１０条）。
- (イ) 免許 自動車運送事業を営もうとする者は、命令の定めるところにより事業計画を定め、(ア)に掲げた種類ごとに主務大臣の免許を受けなければならない（第１１条）。主務大臣は、この事業の免許に関し妥当な基準を定め公示し、それに適合する申請があったときは、第１２条２項１号～６号に規定する不適当な場合を除いて、事業の免許をしなければならない（第１２条）。この免許を受けたものは、主務大臣の指定する期間内に運輸を開始しなければならない（第１７条１項）。
- (ウ) 運賃、料金及び運送約款並びにその公示 運賃及び料金については、命令の定めるところにより、主務大臣の認可を受けなければならない（第１４条）。貨物自動車運送事業者は、命令の定めるところにより、少なくとも運賃、料金その他の運送条件及び運送に関する事業者の責任に関する事項を定めた運送約款を定め、主務大臣の認可を受けなければならない（第１５条）。以上は、命令の定めるところにより公示せねばならない（第１６条）。なお、事業計画、運送約款又は専用自動車道の公示方法を変更しようとするときは、命令の定めるところにより、主務大臣の認

可を受けなければならない（第21条）。

- (エ) 事業活動に関する諸規制 法令違反等第19条1号～3号に掲げる事由  
その他命令の定める正当な事由のある場合を除いて、運送の引受を拒絶  
してはならず（第19条）、正当な事由のある場合を除いて、物品の運送  
は申込順にしなければならない（第20条）。自動車の使用、運輸施設の  
整備その他運輸に関し必要な事項及び経理の合理化、帳簿書類の整理保  
存その他会計に関し必要な事項は、命令で定める（第22条）。
- (オ) 運輸に関する協定、名義の利用、事業の譲渡等 他の運送事業者若し  
しくは小運送業者と連絡運輸若しくは共同経営に関する契約その他運輸に  
関する協定をし、又はこれを変更するには、主務大臣の認可を受けなけ  
ればならない（第23条）。この認可を受けて行う正当な行為は独占禁止  
法の適用が除外される（第25条）。事業者の名義は、自動車運送事業を  
経営するため、他人が利用し又は他人に利用させてはならず、事業は貸  
借してはならない。事業の管理の委託及び受託並びに事業用自動車の貸  
渡には、主務大臣の許可を要する（第27条）。事業の譲渡及び事業を経  
営する会社の合併又は解散に関する株主総会若しくは社員総会の決議若  
しくは総社員の同意は、主務大臣の認可を受けなければ効力を生じない。  
事業を経営する会社の合併があったときは、合併後存続する会社又は合  
併により設立された会社は免許に基く権利義務を承継する。事業者が事  
業の全部または一部を休止し、又は廃止するには主務大臣の許可を要す  
る（第28条）。
- (カ) 主務大臣の諸命令 事業者は事業計画に定める自動車の運行を怠り、  
不当な運送条件によることを求めその他公共の福祉に反する行為をして  
はならず（第18条1項）、又自動車運送事業の健全な発達を阻害する結  
果を生ずるような競争をしてはならない（第18条2項）。このような行  
為があったときには、主務大臣は事業者に当該行為の取止その他の公共  
の福祉を確保するため必要な措置を命じることができる（第18条3項）。



公共の福祉を確保するため必要があるときは、主務大臣は事業者に対し運送条件、運送約款の変更、他の運送事業者又は小運送業者との設備の共用、連絡運輸、共同経営又は運輸に関する協定をなすこと等第24条1項1号～3号に掲げる行為を命ずることができる（第24条1項）。この場合、他の運送事業者又は小運送業者との連絡運輸、共同経営及び運輸に関する協定の命令によって行う正当な行為は、独占禁止法の適用が除外される（第25条）。旅客又は物品の運送を確保するために必要があるときは、主務大臣は事業者に旅客若しくは物品及び運送条件を定めて命じ、又はその運送を制限し若しくは禁止することができる（第28条）。

(キ) 事業の停止、免許の取消及び免許の失効 事業者が①本法、命令若しくは処分又は免許、許可若しくは認可に附した条件に違反したとき、②許可又は認可を受けた事項を故なく実施しないとき、③これらの場合を除いて、公共の福祉に反する行為をしたとき、④事業経営の不確実又は資産状態の著しい不良その他の事由により事業を継続するに適しないときは、主務大臣は事業の全部若しくは一部の停止を命じ、又は免許の全部若しくは一部を取り消すことができる（第30条）。次の場合には、免許は失効する。①事業の免許を受けた者が主務大臣の指定する期間内に運輸を開始しないとき、②専用自動車道を開設して自動車運送事業を経営しようとする者が公示施工の認可の申請を指定する期間内にしないとき、③この申請に対して不認可の処分を受けたとき、④事業廃止の許可を受けたとき（第31条）。

(ク) 特定自動車運送事業に関する特則 運送約款を定め、運送条件及び運送約款を公示すべきことを定める等第32条1項に掲げる諸規定は適用されない。当該事業者が事業を休止し又は廃止したときは、遅滞なく主務大臣に届けねばならず、この場合免許は事業の廃止の届出があったときに失効する（第32条）。

#### (5) 軽車両運送事業

- (ア) 事業に関する届出 軽車両運送事業を經營しようとする者は、命令の定めるところにより事業計画を具えて行政庁に届出なければならない。事業計画を変更しようとするときも、又同様とする（第33条）。事業者は、①他の運送事業者と連絡運輸若しくは共同經營に関する契約その他運輸に関する協定をし、又はこれを変更したとき、②事業を譲り受けたとき、③会社の合併又は解散があったとき、④相続による事業の継承があったとき、⑤事業を休止又は廃止したときは、命令の定めるところにより、遅滞なくこれを行政庁に届出なければならない（第34条）。
- (イ) 事業停止の命令 事業者が公共の福祉に反する行為をなしたときは、行政庁は命令の定めるところにより、その事業の停止を命ずることができる（第35条）。
- (ウ) 準用規定 公共の福祉に反する行為の取止その他必要な措置を命じ得ることを規定する第18条、事業改善命令に関する第24条、運輸に関する命令についての第26条及び独占禁止法の適用除外を定める第25条の諸規定が準用されるが、これらの場合「主務大臣」を「行政庁」と読み替える（第36条）。
- (6) 自動車道及び自動車道事業（省略）
- (7) 国営自動車運送事業及び国営自動車道事業 国が自動車運送事業又は自動車道事業を經營しようとするときは、当該官庁は主務大臣に協議をしなければならない。国の經營するこれらの事業には、免許を要求する規定その他第50条2項に掲げる諸規定は適用されない（第50条）。国が自動車運送事業を行ったため損害を蒙った一定の自動車運送事業者には、政府は政令の定めるところにより補償をすることができる（第51条）。
- (8) 自家用自動車の使用 自家用自動車に対価を得て運送の用に供してはならず、対価を得て貸し渡すには主務大臣の許可を要する（第52条）。主務大臣はその使用を制限し、又は禁止することができる（第53条）。
- (9) 車両の検査、整備及び登録 自動車及び旅客軽車両の検査、整備並び

に自動車の登録については第54条～第56条に規定されている。

- (10) 罰則 第57条～第67条に規定されている。第57条は、いわゆる「無免許営業」について一万円以下の罰金を科すとしている。
- (11) 施行及び諸法律の改廃 本法は、一部は昭和23年1月1日から、一部は同年1月20日から、一部は同年3月15日から施行される。本法により自動車交通事業法は廃止され、自動車運送事業組合及び自動車運送事業組合連合会は解散する。

### 2-3 旧道運法の特徴

この新規の立法の特徴について、志鎌一之氏は次のようにまとめている。<sup>6)</sup>

まず形式的なものとして、①米国の立法の例に従い法の目的を第1条に規定していること、②監理に関する規定に関して関係行政庁を系列的に取決め手続きの明確化を図ったこと、③GHQ/CTSの示唆に基づき自動車運送事業を分類（8種類）し、業種を網羅的に規定したこと、④従前の法律では、勅令、命令等に譲ることが慣例となっていた事項についても法律に規定を置いたこと、がある。

また実体的なものとして、①行政権の民主的行使に関する規定がなされたこと、②団体（自動車運送事業組合及び同連合会）に関する規定を全廃し、新法では全く関与しないこととしたこと、③運送契約の契約内容を荷主等に周知するため、運送約款、運賃、料金その他の運送条件を定め、主務大臣の認可を受けこれを公示することを定め、事業経営の恣意を防止したこと、④一定の事項について処分を行う際、主務大臣は都知事または市町等の意見を徴する必要があることを定めたこと、⑤特定自動車運送事業と自家用貨物自動車に関する規定を設け、道路運送に関する秩序の確立に資せんとしたこと、⑥車両の検査に関する章を設けたこと、等がある。

これらはいずれも、GHQの示唆に基づいて行われた米国法制の導入に

よる民主化の一環として位置づけられたものであった。もっとも、仔細に見るとGHQの指摘、指示のものになされた立法といいながら、旧道運法の前提となった自交法改正法案が自交法を抜本的に改正するのではなく、終戦時の当面の措置を企図したものであることを考慮すれば、旧道運法の中に自交法の理念が継承されていたともいえよう。このことは、旧道運法の実際の運用過程、とりわけ参入規制でより明確となる。

### 3. 米国1935年貨物自動車運送事業者法

#### 3-1 米国の旧道運法への影響

前述のとおり、連合国による占領下で制定された旧道運法は外国法とりわけ米国の強い影響を受けていた。法案の審議過程においても、しばしば米国の説明や英国の法制の事情等について解説が行われた。

米国の法制については、本法案の作成にあたっては米国の法における分類にならない事業の分類を行ったことが述べられたほか、<sup>7)</sup> 昭和22年10月7日に開催された参議院「運輸及び交通委員会」で委員の要望に応じて、郷野基秀政府委員から米国の法制について詳しい説明が行われた。<sup>8)</sup> また、同年10月11日の衆議院「運輸及び交通委員会」においても、同じく郷野政府委員から英国の法制についての説明が行われ、その中で「英国においてはロード・トラフィック・アクトというものがあって、これではやはり軽車両運送事業というようなものも、自動車と一緒に法律の対象として取扱っております。かような例も参酌した次第」である、と説明されている。<sup>9)</sup>

この時期（占領期）の各種法律の制定にあたって、米国の影響の度合いについて検討すると興味深い点が多々ある。

例えば、旧道運法より1年ほど先行して制定された独占禁止法は、米国の法制の極めて強い影響のもとに制定されている。具体的には、GHQは財閥解体後の平和的かつ民主的な経済機構の確立のため、日本政府に恒

久立法策定の命令<sup>10)</sup>を発したが、日本政府が作成した「産業秩序法案要綱」（昭和21年1月）はGHQの意向にそぐわないものであったため、再度昭和21年7月23日の覚書で経済力分散の計画を実効あらしめるための恒久立法措置を示唆、同時に同年8月にはGHQ反トラスト課カйм判事から「自由取引及び公正競争の促進維持に関する試案」（いわゆる「カйм氏試案」）が示された。この後、このカйм氏試案をもとに独占禁止法準備調査会が設置され、種々検討が加えられたのち昭和22年3月22日大日本帝国憲法下の最後の議会である第92回帝国議会に上程され、同月31日に成立した。<sup>11)</sup> 昭和22年に制定された独占禁止法は、極論すれば米国の主要な反トラスト法である1890年シャーマン反トラスト法（Sherman Act）、1914年クレイトン法（Clayton Act）及び1914年連邦取引委員会法（Federal Trade Commission Act）の3つの法律を基盤にして日本流にアレンジ作られたものといえる。<sup>12)</sup> 独占禁止法は米国法の継受<sup>13)</sup>とも指摘されるほど強い影響を受けて制定されたものといえる。戦後の経済民主化政策の要として従前のわが国には無縁の競争政策、独禁政策の導入には、強烈的なGHQの指示、強制が必要であった。

これに対して旧道運法は、その様相を若干異にしている。GHQからの多くの強力な示唆を受けながらも、もともと自動車運輸行政の実績があり、また自主的に自交法改正による新時代の政策を企図した経緯等から、米国の法制、政策の模倣一辺倒ではない政策への志向が伺える。旧道運法には、米国流の政策を導入しつつも、従前のわが国の政策、施策を完全には捨象できないという側面があったものといえる。

### 3-2 米国1935年貨物自動車運送事業者法の構成と内容

旧道運法に最も強い影響を与えた米国の法律は、「1935年貨物自動車運送事業者法」（The Motor Carrier Act of 1935<sup>14)</sup>、以下、「MCA35」という。）である。ここでは、旧道運法との比較を前提に、同法の構成と主な

内容について確認しておくこととする（同法の概要（柱書き）については、後掲【参考1】を参照）。

(1) 目的 MCA35自体には、目的規定は存在していない。しかし、MCA35を含む1887年州際通商法（The Interstate Commerce Act of 1887, 以下「ICA1887」という。）の前文に「国家運輸政策」（National Transportation Policy）が宣言され、本法制定の趣旨と目的が規定されている。

すなわち、ICA1887の規定を受けるすべての形態の輸送について、それぞれ固有の利点を認識しかつこれを維持するための行政を行うため、公正かつ公平（fair and impartial）な規制を行い、安全、適切、経済的かつ効率的なサービスを促進し、運輸全般並びに個々の運送事業者の間に健全な競争状態を育成する。輸送サービスに対する合理的な料金の設定と維持とを奨励し、不正な差別的取り扱い、不当な特典また利益の供与及び不公正または破壊的な競争慣行を排除し、水路、道路、鉄道等全国的な運輸体系を発展させ、協調させかつ維持することを目的として議会はここに国家運輸政策を宣言する、としている。

この宣言は、実際にはICA1887の解釈、適用の際の基本的指針となるものであり、またICA1887のすべての規定はこの政策宣言を実現するように運用、実施されなければならないこととされた。

(2) 定義 MCA35第203条は、本法で使用される用語（21種類）の「定義」に関する規定である。このうち、主要な規定についてみると以下の通りとなる。

1) 一般自動車運送事業者（common carrier by motor vehicle）とは、「州際または外国通商において、報酬を得て旅客または貨物あるいは特定種類の旅客もしくは貨物を、定期または不定期の路線により、自動車によって運送する役務を一般公衆（the general public）に提供する者」<sup>15)</sup>と定義される。

一般自動車運送事業者は、不特定多数の一般公衆向けにサービスを提供

するが、貨物の種類と路線について営業免許上の制限（指定）を受ける。

２） 特定自動車運送事業者（contract carrier by motor vehicle）とは、「州際または外国通商において、一人または少数の者との継続的契約により、報酬を得て、自動車による旅客または貨物の運送に従事する者で、かつ一般自動車運送事業者以外の者」<sup>16)</sup>とされる。

さらに、(ア)当該運送サービスの提供を受ける者に、一定期間、自動車を供与してその者の排他的使用に供すること、(イ)個別の荷主の特別の必要に応えるように意図された運送役務を提供する、ことが要件とされている。

３） 適用除外 自家用輸送、通学用バス、農産物輸送等、本法の適用除外輸送は多岐にわたるが、これらの輸送においても従事者の資格、最長勤務時間、運転の安全及び設備の基準については、本法による規制の対象とされる。<sup>17)</sup>

本法において、自家用貨物自動車運送事業者（private carrier of property by motor vehicle）とは「一般自動車運送事業者または特定自動車運送事業者以外の者で、販売その他の営業遂行の目的のために自己の貨物を自動車で州際または外国通商に係る運送を行う者をいう」<sup>18)</sup>とされるが、勤務時間、安全関係については本法の規制の対象とされた。

(3) 参入規制<sup>19)</sup> MCA35は、事業の種類に応じて事業への参入について一定の規制を定めている。すなわち、一般自動車運送事業については「免許」(certificate of public convenience and necessity「公共の便益と必要性の証明書」)、特定自動車運送事業については「許可」(permit)の取得を条件としている。なお、ブローカー業への参入については「認可」(license)が開業の条件とされる。

１） 一般自動車運送事業者が営業を行うためには州際通商委員会（ICC）が発行する有効な「免許証明書」（＝公共の便益と必要性の証明書）を所持しなければならないとしている（第206条）。また、第207(a)条は免許の資格要件として(ア)申請人が申請に係る役務を適切に遂行し、かつ、法令の



規定を遵守するについて、「適格であり、その意思があり、かつその能力がある」(“fit, willing and able”) こと、(イ)申請に係る役務が、現在または将来の公共の便益と必要性 (public convenience and necessity) の要請するものであること、である。また、この免許証には業務の内容、営業路線、営業区間、経由地点及び路線外地点等の条件が付される (第208条)。

2) 特定自動車運送事業者が営業を行うためには、州際通商委員会が発行する営業の「許可証」を所持しなければならないとされる (第209条)。

「許可証」の取得に際しては、(ア)申請者が申請に係るサービスを適切に遂行し、かつ、法令の規定を遵守するについて、「適格であり、その意思があり、そしてその能力がある」(“fit, willing and able”) こと、および(イ)申請に係るサービスが、公共の利益 (public interest) と「国家運輸政策」に適合するものであること、の2つが要件とされた。

なお、新規参入の申請がなされた場合に、既存事業者からの異議申し立て (protest) が容認されており、ほとんどの新規参入の申請をめぐる争いでICCは既存事業者側の主張を採用した。すなわち、新規参入の必要性に関する举证責任を申請者側に課したことによる結果といえる。この結果、MCA35の制定時に祖父権条項 (Grandfathers Clause) による事業の実施を認められた事業者のみが貨物自動車運送市場で事業を行い、新規参入がほとんど認められないという状況が1970年代終盤まで継続することになった。

(4)運賃・料金規制 米国における運賃・料金 (rate and charge) の原則は、ICA1887で定められた「適正かつ合理的」(“just and reasonable”) であることにある。

MCA35も運賃・料金については、上記原則を踏襲している。一般自動車運送事業者はタリフ (tariffs, 運賃表) をICCに登録し、公表を義務付けられる。そのタリフが違法であるときは、ICCにより却下される。違法とされる基本的な考え方は、やはりICA1887によって確立された地域、品



目、人等への差別的取り扱いの禁止にある。

また特定自動車運送事業者は、「合理的な最低運賃・料金」（reasonable minimum rate and charges）の設定が原則とされた。

ここで注意すべきは、米国の規制行政は準司法的な手法を使つての実施であつたことである。すなわち、貨物自動車運送事業の規制機関であるICCの基本的な方針は、市場においての法令違反に関する事業者の申告を、法に照らしてその可否を判断するというやり方であつた。競合する貨物自動車運送事業者間での運賃をめぐる紛争に対し、ICCは一貫して「タリフの遵守」を崩さず、少なくとも1970年代終盤まで運賃制度を守りぬいてきた。もっとも、そのために強烈な運賃規制、運輸政策批判<sup>20)</sup>を招来し、規制の徹底的な緩和、撤廃（deregulation）が行われたという結果になったといえる。

(5)州際通商委員会（ICC） ICA1887は米国で最初の独立行政委員会としてのICCを創設した。周知のとおり、独立行政委員会制度は大統領の権限から独立し、複数の委員（commissioner）による合議制により職務を執行し、同時に準立法権（規則制定権）及び準司法権（第一審裁判管轄権）を有する行政機関であるが、ICCの場合は準司法的機能がもっとも強く働いた。

MCA35はICA1887の規定、具体的には同法第11条以下におかれたICCに係る規定が適用された。

すなわち第11条は、委員会の創設、委員の任命及び任期と資格に関する規定である。委員の人数は5人、大統領により任命され任期は基本的に6年とされた。委員は、3名を超える者が同一政党から任命されることはなく、また利害関係（雇用、株式、社債の保有等）組織への関与が禁じられ、専任とされた。

第12条は、委員会の権限及び義務等に関する規定である。委員会はその義務を遂行し、創設の目的を達成するために、本法の適用を受ける運送事

業者の業務，経営等を調査，報告する職権を有し，義務を負う。

第13条は，委員会への提訴，異議申し立て及びその調査，審議に関する規定であり，事業者からの提訴等がなされた際には「完全なる公聴会」(full hearing)を行った後に決定をすることが規定され，また第14条は委員会の報告書及び決定に関する規定である。

第15条は，運賃の料率(賃率)，経路等の決定に関する規定である。委員会は提訴等に対して「完全なる公聴会」の後に，適正かつ合理的な賃率，最高・最低の運賃額等を決定する権限が付与されている。また第15a条は，運送事業者に対する「公正報酬」(“fair retune”)の原則を定めている。すなわち，委員会は適正かつ合理的な運賃を定めるとき，当該運賃が適用される運送事業者がサービスを提供する際の最低のコスト(the lowest cost)に基づくべきことを定めている。

第16条は，委員会の命令の執行及び罰金，第17条は委員会の手続き等に関する規定である。また，第18条は委員等の報酬，経費等に関する規定であり，第19条は事務所所在地及び会議に関する規定である。

すでに述べたように，ICCの規制行政の重点は準司法的手法によるものであった。ICA1887及びMCA35等のICCが所管する法令をめぐる長年の紛争の結果は，膨大な審決(decision)や判決の山脈を作り，それはまた厳格かつ緻密な規則(Ex Parte)の海原を形成した。その結果，先に述べたようにICCの行政は過剰なまでに硬直化し最終的には1970年代末から1980年代初頭にかけて，各種輸送機関に係る経済的規制の徹底的な破壊すなわちDeregulation政策が実施された。

(6)反トラスト法適用除外 MCA35(及びICA1887)には，反トラスト法適用除外に関する規定は存在しない。ICA1887の制定過程において「鉄道プール」に関する論議はなされたが，当時はカルテル等の競争制限的慣行，行為をICA1887から除外する主張は劣勢であった。運送事業者の運賃設定行為のうち，レイト・ビューロー(鉄道ではフレイト・ビューロー)の行う

共同的運賃設定行為が1890年に制定されたシャーマン反トラスト法に抵触するのではないかという疑義は同法制定当初からあり、いくつかの法的紛争が生じた。しかし、1897年の連邦最高裁判決<sup>21)</sup>や1898年の訴訟判決<sup>22)</sup>において、レイト・ビューローによる共同的運賃設定行為が反トラスト法に違反するという裁判所の判断が下されていた。しかし、不思議なことに実務上はその後もレイト・ビューローによる共同的運賃設定行為は、法律的には不明確のまま依然として継続していた。

こうした法的に不安定な状況を打破しようと、共同的運賃設定行為の反トラスト法適用除外に関する立法の議論が開始されたのは、1943年5月頃であった。その後多くの賛否の論議の末、反トラスト法適用除外法であるリード・バルウィンクル法（Reed-Bulwinkle Act of 1948）が議会を通過、成立したのは1948年6月のことであった。<sup>23)</sup>

### 3－3 旧道運法とMCA35の比較

終戦直後の昭和20年代初頭はすべての事柄について、GHQの意向にそって米国の法制が導入され、それに基づいて政策が実施された。しかし、わが国の運輸法制とりわけ貨物自動車運送事業法制については、外形上は米国の法制を取り入れたものの、両国の実際の制度の間には大きな差異があった。旧道運法案の制定過程で、GHQと運輸省担当者との間での種々の調整、妥協による産物であったことから生じたものであることは明らかであるが、わが国の政策の特色を確認するため、ここでは下記の4点を指摘しておきたい。

(1)行政制度 米国の独立行政委員会である州際通商委員会（ICC）に倣って、道路運送委員会が創設され、行政の民主化を担う機関、組織とされた。

しかしながら、ICCが準司法的機能の中核に据え準立法的機能に支えられながら、大統領の権限から距離を置いて運輸事業の規制行政を実施したのに対し、わが国の道路運送委員会は司法機関としての機能をほとんど有

していなかった。また、米国流に考えれば、運輸省は道路運送委員会の事務組織として位置づけられるのもであったが、実際には内閣の一員たる大臣が任命されており、道路運送委員会は大臣の諮問機関として位置づけられていた。さらに、委員の権限、地位、待遇<sup>24)</sup>等についても、米国のそれとは大きな差異があった。結局、旧道運法では米国の独立行政委員会制度の最重要な部分は導入されず、最終的には主務大臣に権限と責任が属するシステムが採用されたといえる。

民主的行政の旗手としてスタートした道路運送委員会は、創設時から運輸事業の主管官庁である運輸省の「屋上屋を重ねる」組織として、数年を経ずしてその性格を抜本的に変えねばならない必然性があったといえる。

(2)仲介業 (broker) の位置づけ 運送の仲介業<sup>25)</sup>について、MCA35では第203条(18)に定義規定を置き、第211条でICCの発行する許可証 (broker's license) を保持することを定めているのに対し、旧道運法においては全く規定されていない。

米国においては、この時期すでに運送の仲介業として自動車運送取次業 (motor property broker) あるいは運送取扱業 (freight forwarder) に関する法制が種々整っていたが、GHQのこの方面への関心は薄かったと推測できる。当時のわが国では自動車貨物運送取扱業は未発達で、貨物取扱業は実質的に小運送業と同様と理解されていたためかもしれない。さらに、当時の商法 (第559条1項) が運送取扱人とは「自己の名をもって物品運送の取次をなすを業とするものをいう」と定めていたことから、旧道運法での規制の必要を認めなかったとも考えられる。なお、自交法第16条ノ9は「物品運送ノ運送取扱業又ハ運送代弁業ニ関スル規定ハ勅令」で定めとしている。

いずれにしても、旧道運法は実運送事業 (actual carrier) 中心の法制として立案、制定されたものといえる。

(3)自家用自動車への対応

米国の法制においては、営業用（for-hire）を中核に置きつつ、自家用（private）についても、営業については明確に禁止するものの、前述のとおり資格、最長勤務時間、運転の安全及び設備の基準については、MCA35による規制の対象とされていた。

一方、わが国の旧道運法は第7章において自家用自動車の有償運送の禁止すなわち営業運送を禁止した（第52条1項）。しかしながら、その使用（貸し渡し）については主務大臣の許可を条件に認める等極めて曖昧な規定の仕方となっている。この背景には、当時の実情から「営業用の車だけでは賄い切れないというような用途もございますので、特に必要な産業の経営のために自家用車の存在を認めておる」とし、<sup>26)</sup> 貨物自動車運送事業者による輸送力の供給不足の部分については、自家用貨物自動車を活用しようという方策があった。

旧道運法は、自家用自動車の活用の筋道をつけつつも、自家用自動車の運行、労働条件等については全く規定を欠いており、法律上の位置づけが不明確であった。この事が後々までわが国の貨物自動車運送事業規制に大きな課題を残すことになった。

(4)運送秩序の確立 旧道運法は、第1条に目的規定を置き、その文頭に「道路運送に関する秩序の確立」を掲げている。前述のとおり、MAC35は目的規定を置いていないが、それに代わる規定として、1940年の法改正によりICA1887の前文に「国家運輸政策」を掲げ本法及び施策の拠り所になっている。しかし、同政策には「秩序」に相当する文言、思考は見えない。

法律の第1条（目的規定）の中に「秩序の確立」を置くのは、旧道運法のみならず海上運送法（昭和24年6月1日 法律第187号）、通運事業法（昭和24年12月7日 法律第241号）、港湾運送事業法（昭和26年5月29日 法律第161号）等もあり、昭和20年代に制定された運輸関係法では一般的な事柄であったといえる。「秩序の確立」という文言は、一般条項的に使われたものとも考えられるが、この後の貨物自動車運送事業政策のキーワード

の一つになる。

## 4. 旧道運法の運用と問題点

### 4-1 旧道運法施行後の状況

旧道運法が施行された昭和23（1948）年当時は、依然として戦後の混乱の渦中にあり慢性的な物資不足、虚弱な輸送供給力といった状況にあった。自動車についていえば、燃料油、タイヤ等の不足は昭和20年代を通じて深刻なものであった。

また、昭和24（1949）年には不況の波が襲いかかり、先の見えない経済の危機的状況が継続していた。特に、昭和23年12月8日に発表されたアメリカ政府及びマッカーサー連合軍総司令官による「経済9原則」、さらにはそれに続く「ドッジライン」による経済、財政政策は、わが国経済社会に大きなインパクトをもたらした。いうまでもなくこれらの政策は、わが国経済の自立を目指しての強力な施策であり、金融引き締め、賃金安定、物価統制強化、食糧配給の改善等による急激なインフレ克服策であったが、逆に経済の大きな混乱を引き起こす誘因にもなってしまった。昭和24年9月以降、昭和25（1950）年6月までの企業の解散休業等は、わが国企業の33.5%に及んだという調査（大蔵省サンプル調査）もある。<sup>27)</sup>

昭和25年の後半になると、同年6月の朝鮮動乱の影響でわが国経済の上昇機運へのきっかけをつかむことになる。貨物輸送量は統計上では、昭和25年度に大きな伸びを示して戦前の水準を回復するに至っている。<sup>27)</sup> しかし、この「特需」も長くは続かず昭和26年4月以降は、景気の後退が生じてきた。わが国の貨物輸送量が飛躍的に増進するのは、昭和30（1955）年以降のことである。

こうした状況での新規立法がスタートし、経済の混乱は当然のことながら貨物自動車運送事業にも混沌をもたらした。

#### 4－2 参入規制の実態…免許基準の告示

貨物自動車運送事業への参入については、表－１のとおり終戦から昭和22年までは基本的に新規参入を認めなかった。これは前述した昭和20年11月運輸省輸送課長会議で示された「新規免許抑制」方針によるものであった。実際には、自動車交通審議会が「一応大都市では100台、中都市50台、その他30台と決定し、なお輸送力を勘案してその地方の団体の意見を聞き、トラック事業の健全なる発達に支障なしと認むる範囲において認可する」<sup>28)</sup>という方針を示しており、新規免許を完全に抑制したものではなかった。しかし、そのハードルはあまりにも高すぎるものであった。

旧道運法の施行以降は、規定に基づき新規参入の道を開いている。同法第5条は、「免許、許可又は認可には、条件を附することができる」とし、第11条により自動車運送事業を営もうとする者は、「命令の定めるところにより事業計画を定め、事業の種類ごとに主務大臣の免許を受けなければならない」、とされる。また第12条は、主務大臣はこの事業の免許に関し妥当な基準を定め公示し、それに適合する申請があったときは、不適格な場合を除いて事業の免許をしなければならない、と定めている。すなわち、要件を充足した免許等の申請<sup>29)</sup>には必ずこれをなすべしとするもので、外形的には準則主義的な規定であるといえる。

運輸大臣は第12条の規定に基づき、昭和23年6月5日運輸省告示第164号として「自動車運送事業の免許基準」を公表した（後掲【参考2】参照）。

同告示のポイントは、自動車運送事業の免許は「その必要性、合理性及び緊要性」（第1号）及び「著しい供給過剰にならないこと」（第3号）を実質的な要件とした。ここで「必要性」の文言を加えたことは、米国法に準じたことをGHQに示す有力な材料となったものと考えられる。<sup>30)</sup> また、告示された免許基準は、消極的な欠格事由のみが規定されていたという特徴もある。しかし、これは上記した準則主義的な参入に係る規定に関し、行政の側に免許等の発行が真に必要か否か等の審査、判断をなしうる余地



を残したものであるといえる。志鎌氏はこの告示の意義について、「実際上は官側の審査，裁量の余地を確保できるよう，また無用の競争が起らないで済むよう考慮をめぐらしたものである」<sup>31)</sup>としている。このことは，告示された基準の内容が必要性，合理性といった極めて抽象的かつ不確定な文言となっていることから，その具体的運用は規制（運輸省）当局の判断，運用に重きが置かれることを意味している。それ以前には公にされていなかった判断基準が「告示」という形で示されたことは前進といえるが，実質的な意味合いはほとんどなかったといえよう。もっとも，当時の行政法の支配的な考え方では，いわゆる「公企業の特許」といった行政行為については，行政機関に完全な裁量が認められていたことも指摘しておかねばならない。<sup>32)</sup>

この告示により，実質的には従前どおりの免許の条件が付されることになり，市場の一部から要望の強い新規参入は大きく制限され，新規免許の発行はほとんどなされていないとの指摘もある。<sup>33)</sup>なお，同告示においては参入にあたっての「車両数」の制限については規定されていない。ただし，例えば東京陸運局についてみると昭和24年当時，東京都内においては「1企業30両ベースで法人格」があることを目安に指導等が行われていた。<sup>34)</sup>免許基準告示には記載されていないものの，実際上は一定の車両数の保有がチェックされていたといえる。

また新規参入については後述の通り，運輸大臣の諮問に基づく道路運送委員会（地方及び中央）の決定が必要とされる（第8条3項）。同委員会の委員は，MCA35の規定と同様に中立的な人材を登用することになっていたが，実際には官僚及び運送業界出身者が就任するケースが多かったようである。これは，当時においては一般には道路運送法あるいは道路運送委員会への認識が極めて薄く，適任者の推薦に苦心したという事情があったものの，新規免許の交付にあたり公正性の観点での疑義は否定できない。<sup>35)</sup>

旧道運法は，免許基準等を明示して貨物自動車運送事業への参入規制の



表－１ 貨物自動車運送事業者数の推移（昭和20～25年）

年度末	路線トラック	区域トラック	小型	特定貨物	霊柩	合計
昭20	55	909				964
21	57	736				793
22	93	761		111		965
23	145	829		151		1,125
24	218	982		193		1,393
25	282	1,108		273		1,663

（資料）「自動車要覧」『運輸省三十年史』441頁。

民主化、公正化を企図したが、種々の事情があるにせよ、実質的には従前の施策を継承、追隨したに過ぎなかったといえよう。

#### ４－３ 運賃規制の実態

##### （１）運賃規制の経緯

旧道運法による運賃規制について検討する前に、わが国の貨物自動車運送事業の運賃・料金に関する規制制度の経緯を一瞥しておきたい。

一般には、昭和８年の自交法の施行までは貨物自動車運送は自由運賃で、同法施行後鉄道省により参考として一定の基準が定められたとされる。そして、昭和12年の日中戦争勃発により輸送需要の急増に伴う運賃の暴騰を抑えるべく鉄道省が正式に最高運賃を定めたのは昭和15年７月で、これを基準に各地で認可運賃が定められ、これが戦後も継承された、ということになっている。<sup>36)</sup>

しかし仔細にみると、貨物自動車運送の運賃をめぐっては同法施行以前に幾多の経緯があった。

まず、貨物自動車運送の運賃問題が最初に論議されたのは、貨物自動車運送事業の生成間もない大正末期から昭和初期にかけての不況期であった。大正12年の関東大震災前後の貨物自動車の運賃は、形式上「営業認可書」に運賃表の記入がされたが、実際上は荷主と相対で決められており、行政（警察）の介入は無きに等しかった。<sup>37)</sup> この時期の認可制のもとでは、運

賃を決めるのは当事者であり、政府の側では単に之を認めるか却下するかのいずれかしができず、運賃の変更についても「当事者自身から之を発意しない以上は、政府の側から進んで之を下げさせるということは認可の制度の下ではできない」<sup>38)</sup> ことになっていた。

実際、当時各県警察部長が「標準」的な運賃を設定していたが、市場では運賃ダンピング競争が生じており、例えば某県における調査（昭和6年5月）の結果、実際の運賃は「現行標準ノ半額以下ノモノ多キ現状ニアル」という現実が報告されている。大正15（1926）年には自動車業組合による「トラック運賃協定案（最低運賃案）」や昭和3年の「積載量別貨物自動車料金案（最低運賃案）」が検討されていたが、いずれも陽の目を見ることがなく市場で事業者間の激しい運賃競争が繰り広げられていた。<sup>39)</sup>

昭和8年施行の自交法は、運賃への関与を規定していたが、第4条で「運賃其ノ他ニ関スル事業計画」を定め主務大臣の「免許ヲ受クベシ」とし、また第10条において主務大臣が「公益上必要アリト認ムルトキ」に「運賃其ノ他ニ関スル事業計画」の変更を命じることができる（第10条第1項）としたのみであった。但し、この変更命令は極めて狭義に解釈され重大な事変や社会の大変動があったときのみ発動できるとされていた。<sup>40)</sup> つまり、貨物自動車運送事業の運賃への政府の介入は、極めて軽微であったといえる。

昭和12年以降における戦時統制経済下での運賃は、戦争による物価、運賃等の暴騰により適正運賃の設定が求められ、各県で認可運賃が設定されていたが、鉄道省監督局陸運課は昭和15年7月に認可運賃（最高運賃）を設定した。<sup>41)</sup> 昭和16年以降には車両、諸資材の配給制、燃料の消費規正、生産必需物資価格の高騰、軍需物資、必需物資の重点輸送による輸送力不足等により、市場での貨物自動車運送の運賃は、認可運賃の最高額をはるかに上回る額となっていた。<sup>42)</sup>

ところで、昭和16年12月22日付けで鉄道省監督局陸運第二課長から各県

警部長宛てに発出された通達によれば、「…運送原価昂騰シタル為貨物自動車運賃ノ適正化ヲ図リ運送能力ヲ確保スル要アリト認メ…今後運賃認可標準改訂ノ必要有之場合ハ貨物自動車運送事業組合ニ於ケル運輸統制ヲ強化シ運賃ノ共同集金ヲ行フコトニ依リ認可運賃ノ厳守サレル…」としている。しかし、戦争の進行により昭和19年には昭和16年当時の約倍額に認可運賃が改訂されている。<sup>43)</sup>

## (2)旧道運法による運賃規制

戦後になると、復興へ向けて昭和22、23年にはインフレとの戦い、昭和24年には需要の減退、金融引き締めなど、目まぐるしく変化する社会、経済環境の中で、認可運賃（最高運賃）の改訂が実施された。戦後の認可運賃の改訂はまず昭和22年7月に行われたが、次に行われた改訂は昭和23年6月17日で、これが旧道運法に基づく最初の改訂であった。

表－2は貸切普通貨物自動車の公定運賃率の昭和19年8月から昭和23年6月までの間の推移、また表－3は積合貨物の公定運賃率の昭和21年から昭和23年までの間の推移であるが、いずれもこの期間におけるわが国経済の激変を反映して、急騰している。

旧道運法第14条は運賃及び料金について、主務大臣の「認可を受けなければならない」として運賃の認可制を規定している。

また同施行規則第13条では、運賃・料金の認可申請書の記載事項として、①本籍、住所、氏名、②事業の種類、③運賃及び運輸に関する料金、④申請の事由、が掲げられている。

しかし、貨物自動車運送の運賃については昭和27年まで物価統制令<sup>44)</sup>の適用を受けており、本法の規定が主体的に適用されることはなかった。なお、物価統制令における運賃は「最高運賃制度」であった。

旧道運法により、運賃に関する法による規制制度は整備されたものの、実際の陸上貨物運送市場では貨物自動車運送事業者と省営貨物自動車、自家用貨物自動車の間で激しい競争が繰り広げられ運賃は「無秩序」状態で

表－2 貸切普通貨物自動車公定運賃率

(単位：円)

年次 区分 距離	19. 8.31		21. 2. 1 (暫定措置)			21. 3. 4			22. 4.16		22. 7. 6	23. 6.23
	特号	一号	特号	一号	二号	特号	一号	二号	一号	二号		
2 秆迄			11.00	10.00	8.00	14.00	12.00	11.00	28.00	24.00	42.00	
4 〃	4.50	4.00	13.50	12.00	10.00	17.00	15.00	13.00	34.00	30.00	51.00	128.00
6 〃	1.60	5.60	16.00	14.00	12.00	20.00	18.00	16.00	40.00	36.00	60.00	151.00
8 〃	8 秆以上 4 秆まで を増す毎に 1.60	1.40	18.50	16.00	14.00	23.00	21.00	18.00	46.00	42.00	69.00	174.00
10 〃			8 秆以上 4 秆まで を増す毎に 5.00	4.00	3.50	8 秆以上 4 秆まで を増す毎に 6.00	5.50	5.00	52.00	48.00	78.00	197.00
12 〃									58.00	54.00	87.00	220.00
12秆以上									11.00	11.00	18.00	46.00
4 秆増毎に 専属制一日	85.00	75.00	250.00	210.00	190.00	300.00	270.00	250.00	400.00	540.00	900.00	2,250.00

注一 19. 8.31  
特号とは東京、神奈川、愛知、京都、大阪、兵庫、一号とはその他の府県

注二 21. 2. 1  
特号とは注一に同じ、一号とは北海道、千葉、埼玉、和歌山、岡山、広島、山口、福岡、長崎、二号とはその他の府県

注三 21. 3. 4 各号は注二に同じ

注四 22. 4.16 各号は注一に同じ

注五 22. 7 以降区分なく全国一本

(資料) (財) 運輸調査局編『日本陸運史料 [4]』112頁

表－3 積合貨物公定運賃率 (距離10秆の場合)

(単位：円)

年月日 重 量	21	22	22	23
	3. 4	4.16	7. 6	6.23
20Kg迄	2.00	4.00	6.00	15.00
30 〃	3.00	6.00	9.00	23.00
40 〃	4.00	8.00	12.00	30.00
50 〃	5.00	10.00	15.00	38.00
60 〃	6.00	12.00	18.00	45.00
70 〃	7.00	14.00	21.00	53.00
80 〃	8.00	16.00	24.00	60.00
90 〃	8.90	17.80	26.70	68.00
100 〃	9.30	19.60	29.40	75.00
500Kg迄は	20Kg増毎に 1.30	〃 2.30	50Kg増毎に 3.50	〃 38.00

(資料) (財) 運輸調査局編『日本陸運史料 [4]』1113頁

あった。物価統制令による「㊦（マル公）運賃」に対して、市場では「闇運賃」が横行しており、法による規制は実質的に有名無実の状況であった。

#### 4－4 道路運送委員会の実情

民主的な行政の核心的な制度として導入された道路運送委員会は、いくつかの大きな課題を抱えながらスタートし、結果的には短命にその役割を終えることとなってしまった。

まずはじめに、終戦直後のわが国では貨物自動車運送事業や道路運送法に対する社会一般の認識が極めて乏しかった、ということを指摘しておかなければならない。

旧道運法第8条は、中央及び地方に道路運送委員会を置くことを定め、中央道路運送委員会委員（9名）は地方道路運送委員会委員長を以て充てることとしている。地方道路運送委員会委員の数は若干人としているが（多くは2名）、委員は各都道府県知事の推薦に基く運輸大臣の申出により、内閣総理大臣がこれを任命するとしている。しかし、この知事による委員の推薦が極めて低調で容易に決まらない状況にあった。その理由として多くの知事や地方議会が、この法律が何時できたか知らないという状況で、旧道運法の施行に合わせて急遽の人事を行った。<sup>45)</sup> その結果、官吏あるいは吏員であった者（退職後1年間）、兼業の禁止、道路運送事業の利害関係人を委員の人選から排除するという法の規定（第8条）にもかかわらず、多くの関係者が委員に就任したという事実がある。<sup>46)</sup> 道路運送委員会への批判の第一は、公正であるべき委員の人選についてであった。

道路運送委員会が行った民主的な行政は、実質的な内容としては許認可について公聴会を実施し手続きの透明化を実現したことのみであったともいえる。もっとも、この公聴会が旧道運法が規定した参入の準則主義的行政に大きなブレーキをかけることとなった。

次に、わが国においては官庁、官僚の力があまりにも強すぎ、行政の実務に素人同然の委員では適切、自立的な対応が困難で、いきおいその実際は「運輸官僚の献立を運んでいるに過ぎない」との批判がある。<sup>47)</sup> これは、米国流の独立した決定機関としての委員会制度ではなく、あくまでも運輸大臣の諮問機関としての不明確な位置づけにおかれた道路運送委員会の宿命であったのかもしれない。

他方、道路運送委員会の業績を評価する論説もある。例えば、過去においては「ともすれば顔と勘で動いていた道路運送も、委員会制度確立後は道路運送事業の免許基準も定められて、この面にも科学的合理的な基礎が與えられ、裏取引、いわゆる運動等に支配されることがその跡を断ち、公正を得たことは確実にその功績の一つに数えられる」<sup>48)</sup>とするものもある。これは、新規に創設された機関に対して性急な結論を戒め、より長期的な視点から道路運送委員会を見ていきたいとする意見といえる。

しかしながら、大方の意見は「…委員会自身の予算、人事権、事務局を持ち得ないのであるから、それに又、敗戦後の未曾有の混乱と無気力からまだ抜けきっていない現段階においては、今直に高度の民主的制度を採り入れることに無理があり…陸運行政民主化の根源はもっと社会の根底から築きあげて来ない限り上屋だけをマネてみても無意味である」<sup>49)</sup>とのことにあった。当該制度の時期尚早論であり、当時の意見の大勢を占めていた。

なお、道路運送委員会は昭和24年6月の運輸省設置法<sup>50)</sup>の施行に伴い、名称が「道路運送審議会」に改められた。同審議会は、陸運局毎に設置され陸運局長の免許等に関する権限のチェック機関として位置づけがなされた。また中央道路運送審議会は、設置法で作られた運輸大臣の諮問機関である「運輸審議会」に吸収された。ここにおいて、旧道運法における民主的行政の中核たる道路運送委員会は、大きくその理念を変更、変質されてしまったといえる。

#### 4－5 自家用貨物自動車問題

すでに述べ通り、昭和20年代の前半は「国営（省営）トラック」と民間の貨物自動車運送事業者の間での紛争が発生、大きな問題となっていたが、昭和24年にCTSの示唆による「国家財政健全化」のため国営自動車も独立採算制を採ることとなり、次第にその勢力が弱体化、紛争も終息化して行くこととなった。<sup>51)</sup>

しかし、終戦直後から今日までわが国貨物自動車運送政策の最大の課題の一つが、自家用貨物自動車をめぐる問題である。前述のとおり、MCA35をモデルに制定されたわが国の法制では、MCA35とは異なり自家用貨物自動車を完全に規制政策の埒外に位置づけてスタートしたが、自家用貨物自動車の存在を無視しては現実の貨物自動車運送が成立しないのも事実であった。

すでに述べたように、<sup>52)</sup> 旧道運法は自家用自動車の営業類似行為（いわゆる「白トラ」）については、公益事業としての貨物自動車運送事業政策を基礎づける免許制度の根幹を揺るがすものとして禁止の方針を明確に打ち出している。すなわち、旧道運法第52条は「自家用自動車による有償運送の禁止及び賃貸の制限」を、また第53条は「自家用自動車の使用の制限及び禁止の処分」について規定している。しかしながら、現実の市場では昭和21年にはすでに自家用貨物自動車の輸送力（台数）が営業用貨物自動車のそれを凌駕しており、自家用貨物自動車の存在を無視することはできなくなっていた（表－4 参照）。事実上、「自家用」という名の貨物自動車運送事業（者）が出現、市場で一定の位置を確保していた。

こうした自家用貨物自動車の増加の背景には、旧日本軍の車両の放出、連合国軍用車両の払下げ等による車両の増加や、車両の老朽化さらには事業者の経営意欲の減退等、貨物自動車運送事業自体の問題のほか、輸送供給量への不安を感じた荷主（工場、炭鉱等）が自己で積極的に車両の保有をし始めたことなどがある。また、免許基準が高すぎ大きな参入障壁と

表－4 貨物自動車台数の推移（営・自別）（台）

	営業用	自家用
昭和11年	42,754	8,660
20年	34,571	11,130
21年	35,289	43,130
22年	39,836	55,869
23年	40,390	68,616
24年	44,089	71,062
25年	44,752	75,633

（出所）（社）日本トラック協会『日本トラック協会二十年史』54頁。

なっていたことも影響していた。<sup>53)</sup>

運輸省は戦後復興の中で脆弱な営業用貨物自動車の輸送力をカバーすべく、昭和23年8月28日に「貨物自動車余剰輸送力活用方策」を発表した。これは逼迫する輸送需要に自家用貨物自動車を活用しようというものであり、運送事業者の責任において自家用貨物自動車、特に、片道輸送の空車を利用しようという措置であった。この背景には、昭和23年6月に全国自家用自動車組合連合会が議員立法で提出した「自家用自動車余剰輸送力利用に関する法案」がある。これはわが国の急速な経済再建に資するため、自家用自動車による輸送力の増強を図ることを意図したものであった。<sup>54)</sup>

この法案をきっかけに以前から自家用貨物自動車による営業類似行為の撲滅を主張していた貨物自動車運送事業界を大いに刺激し、自家用自動車を支援する団体との対立が激化し深刻な政治問題となっていた。<sup>55)</sup> 貨物自動車運送事業の業界団体である日本トラック協会は、組織を挙げて「絶対反対」の運動を繰り広げていた。<sup>56)</sup> 上記の方策はこの対立の仲裁案と出されたものであるが、<sup>57)</sup> 旧道運法の規定との関係で多くの問題を抱えるもので、後々大きな問題となっていく。なお、施行規則には「自家用自動車の届出」（第73条）及び「自家用自動車の貸渡の許可」（第74条）の規定がある。前者は、貨物自動車運送事業者が自家用自動車を使用する場合には、定められた事項を記入して道路運送監理事務所長への届出を義務付けている。



また自家用自動車に関しては、国会の論議において昭和24年5月に成立した運輸省設置法<sup>58)</sup>の中にある規定、文言の解釈が問題となった。すなわち、同法第4条41項は運輸省の権限を有する所掌事務の一つとして「道路運送法の目的に適合するように自家用自動車の使用を調整すること」としているが、この「調整」にはどの範囲が含まれるのか、ということである。そもそも旧道運法は自家用自動車を規制の範囲外におき基本的に自由な活動を容認している、にも関わらず大臣が使用調整権限を有することに対する疑義が出されての論議であった。<sup>59)</sup> すなわち、旧道運法第52、53条との平仄をどのように合わせるのかということであり、この背景には自家用自動車も運輸省の許認可に含めるべしとする考え方と、自家用自動車の活動をより自由にすべしとする考え方の交錯があった。<sup>60)</sup>

運輸省の立場は、旧道運法が公共の福祉を擁護するという観点から立法されたものであるので、このことを第一に考えて調整を行うというものであった。<sup>61)</sup>

旧道運法では、新たに市場に出現した自家用貨物自動車による混乱、さらには運賃・料金をめぐる混乱に解決の道筋は長い年月をかけてもつけられず、今日に及ぶまで「輸送秩序問題」が大きな課題となっている。また、夥しい自家用貨物自動車の進出によって従来市場（地場貨物）を奪われた貨物自動車運送事業者は、その後新しい市場として中・長距離路線市場へと事業の展開を図る契機になったといわれている。<sup>62)</sup>

#### 4－6 陸運権限の地方移管問題

旧道運法の施行に伴い、陸運行政については中央については運輸大臣が、また地方については各都道府県に（北海道については複数）「道路運送監理事務所」を設置して、監理行政及び車両検査事務を行うこととなった。また全国の9つの地区に「特定道路運送監理事務所」が設置された。

ところで、新憲法のもとで行政の民主化の眼目の一つが、地方自治の確

立、地方分権の実現であった。各省庁とも中央の出先機関は原則として地方に移譲することとし、運輸省の道路運送行政においては昭和24年6月1日から施行された運輸省設置法に基づき、全国各都道府県に設置されていた旧道運法に基づき設置されていた道路運送監理事務所を、同年7月31日で廃止、翌8月1日から全国の数か所に陸運局分室を設置して所掌させることとなった。すなわち道路運送法施行令を改正して旧道運法に基づく運輸大臣または陸運局長の権限のうち、貨物軽車両運送事業に関するもの、及び自動車の検査、整備、登録簿に関するものは都道府県知事に委任することとした。ただ、自動車運送事業と自家用自動車の使用監督に関する職権の一部を、都道府県知事に委任するためには旧道運法本体の改正が必要であり、<sup>63)</sup> 行政組織の地方への移譲問題をめぐる賛否の論議活発になされた。結果的には、特定道路運送監理事務所は「陸運局」となり、また昭和24年11月から各トラック送付県知事のもとに新しく「陸運事務所」が設けられた。但し、職員の身分は地方事務官、地方技官とし、予算、人事は運輸大臣が管轄するという変則的なものであった。

しかしより重要なことは、この論議の中で旧道運法の抱える様々な問題が表面化し、単に道路運送監理事務所の権限の問題からより本質的な旧道運法の改正問題へと波及していくという大きなうねりを生じさせる契機となったことである。

## 5. 通運事業法の制定

### 5-1 戦後の小運送業

昭和20年代前半のわが国陸上貨物輸送の太宗は鉄道が負担しており、貨物自動車運送は全体の約10%強（トン・キロ）を担っていたにすぎなかった。また鉄道貨物の大部分は、貨車一両を単位とする「車扱貨物」であり、両端運送を担う小運送業が極めて重要な地位を占めていた。なお、貨物自

動車及び同事業の発展に伴って、両端運送（貨物の集荷，配達等）に深く関わってくることになり，小運送業（通運事業）と貨物自動車運送事業は密接不可分なものとなっていく。

すでに述べたように，小運送業については弱小事業者の濫立等による混乱の解消及び戦時統制の強化のために，昭和12年に小運送業法と日本通運株式会社法が制定されている。この結果，国有鉄道<sup>64)</sup>による鉄道輸送と一体的に全小運送業の取扱の80～90%を国策的な企業である日本通運が占める体制が出来上がっていた。

こうした戦時体制に対する批判は，日本通運による戦時統合の即時解体による旧業者への返還と民主的な業務運営を求めて，終戦直後から根本的な改革を求める声が湧きあがった。これに対して運輸省は，昭和21年2月に「小運送業整備方策要綱」を発表して，戦後の混乱期の小運送業の安定を図る施策を打ち出した。同方策は，その方針として「終戦後の政治経済思想の昏迷に因り，小運送業運営体制に関しても混乱を招来する虞ある現状に鑑み，小運送業の本質及其の現段階に於ける意義を再確認し，日本通運株式会社其の他の業務運営に付き，徹底的に刷新改善を加へ，小運送業の安定と業務運営の強化を図り，以て民主的日本再建の使命達成に資せん」とするとしている。<sup>65)</sup>これは，基本的には日本通運による体制を維持して小運送業の安定，発展を図ろうとするものであったといえる。

なお，昭和21年後半には小運送業法を当時検討中であった道路運送法案に吸収しようという動きもあった。これは検討中の道路運送法を道路交通全般の法制として整備位置づけし，道路，自動車等陸上運送の総合立法化を企図したことによる。昭和22年2月に作られた第一次道路運送法草案にはこのような趣旨の規定が盛り込まれ，昭和22年6月には成案を得て国会上程の準備がなされていた。もっとも，先に述べたようにこうした論議の中で小運送業については道路運送法とは別に手当が必要であることが認識され，道路運送法案への吸収は見送られ，独自の法改正が検討された。<sup>66)</sup>

ところが、昭和23年2月になって日本通運がGHQ、CTSの方針により「過度経済力集中排除法」<sup>67)</sup>第3条（過度経済力集中の指定及び排除）の指定を受け<sup>68)</sup>、上記運輸省の方策は大きな制約をうけることとなった。さらに、CTSは小運送業の免許等に当たっても、旧道運法と同様に委員会制度の運用による主務大臣の権限のチェックをすべき旨の示唆、及び日本通運株式会社法の廃止の示唆を表明した。これらにより、日本通運を中核とする小運送業のあり方について、政府は根本的な改正を迫られたことになる。

なお、これらの法制上の問題への対応に先んじて、従来の「一駅一店制」を廃止して複数店化に向けた施策が実施された。すなわち、運輸省は昭和24年3月9日に小運送審議会の答申に基づき告示第103号を发出し「小運送業免許基準」を発表、同時に全国の主要33駅を複数化駅として指定した。<sup>69)</sup>

## 5-2 通運事業法案と成立

小運送業の再編なかで半官半民的な企業組織である日本通運の再編成問題への対処について、運輸省は当初小運送業法の改正をもって臨む方針であったが、検討の途中において「全条改正の方法により新しく通運事業法案としたほうがよい」<sup>70)</sup>という方針が出された。そして通運事業法案の作成を進めるには、①従来の一駅一店の原則を打破し、公正な競争を前提とする小運送業（通運事業）の複数化を実行すること、②日本通運株式会社法を廃止し、日本通運株式会社をして通常の商事会社たらしめること、③小運送業（通運事業）の免許等に当たっては、主務大臣が一定の委員会の如きものに諮り、其の意見を尊重して之を行ふ如き規定を設けること、の三つの条件が前提とされた。<sup>71)</sup>

これらの条件を踏まえて作られた法案の骨子は、第一に、法律名を「小運送」から「通運」<sup>72)</sup>に変え、通運行為を明細に定義づけ、その対象を明らかにした。第二に、通運事業の免許、許可、認可の基準を定め、その基

準に適合するものは免許する建前をとった。第三に、通運事業の公共性に鑑み、荷主公衆の保護と利便のため、事業の公正な運営を期し、業務取扱いの面で通運約款、荷主に対する責任に関する事項等に関し規定を設け、通運行為の法律関係を明確にした。第四に、通運計算事業の運営に関する規定、料金、計算規程の認可制、計算契約引受義務及び契約強制の禁止等を規定した。第五に、本法案と道路運送法の両法の適用を受ける事項について、適当な措置を図った、等である。<sup>73)</sup>

通運事業法案の作成の意図があることが初めて衆議院運輸及び交通委員会で明らかにされたのは、昭和23年5月19日であった。その後、法案作成作業が進められ、昭和24年11月28日衆議院本会議で、また同年11月30日に参議院本会議で、日本社会党、共産党からの反対意見が出されたものの可決、成立し、翌昭和25年2月1日から施行された。

なお、同時に「日本通運株式会社法廃止法案」、及び「日本国有鉄道の所有地内にある日本通運株式会社の施設の処理等に関する法案」も可決、成立、同年12月7日に法律第241号をもって公布され、翌25年2月1日より施行された。

### 5－3 通運事業法の概要

(1)目的 通運事業法は、「通運に関する秩序の確立、通運事業における公正な競争の確保及び通運事業の健全な発達並びに鉄道による物品運送の向上を図り、もつて公共の福祉の増進を増進すること」（第1条）を目的として制定されたものである。

ここで「通運に関する秩序の確立」とは、「通運に対する需要とそれに対する供給力が互いに均衡を保つことをいうのであって、社会的、経済的な必要性から、要請される通運需要に常に適応せる供給力が提供されること」<sup>74)</sup>と理解されていた。これは過去の通運業（小運送業）が弱小企業者の濫立により混乱を極めた経緯から出たものであり、事業免許制の基礎を

形成する考え方といえる。

また、最終的には公共の福祉を増進させることを目的に、公正な競争の確保、通運事業の健全な発達、鉄道による貨物輸送の効率向上を図ることとしている。

(2)定義 本法第2条は用語の定義に関する規定を置いている。まず「通運」とは「他人の需要に応じてする」下記の5つの行為をいうとしている。これは小運送業法においては、小運送という用語の定義を規定していなかったために、もともと曖昧な用語が時代の推移の中で種々の解釈がなされ混乱が生じていた。これに対して、本法は明確に事業の内容を定めることとしたものである。

具体的には、①「自己の名をもつてする鉄道による物品運送の取次又は運送物品の鉄道からの受取」(同条1号)である。これは商法上の運送取次営業に相当する行為であるが、商法においては陸海空のいずれの輸送機関でも構わないところ、本法では鉄道への取次行為に限っている。また着地における受取行為も通運の行為とした。②「鉄道により運送される物品の他人の名をもつてする鉄道への託送又は鉄道からの受取」(同条2号)である。これは商法上規定のない代理の委託であるが、本法では独立の通運行為とした。③「鉄道により運送される物品の集荷又は配達」(同条3号)である。これは鉄道運送に直接先行または後続する運送(集荷配達)という事実行為を通運行為とした。④「鉄道により運送される物品の鉄道車両への積込又は取卸」(同条4号)である。これは通運事業者の行う積込、取卸行為を通運行為とした。⑤「鉄道を利用してする物品の運送」(同条5号)である。これは自己の名義で直接鉄道と運送契約を結び、委託者に対しては運送人として責任を負う行為を通運行為としたものである。今日の、鉄道利用運送にあたるものである。

なお、本法では通運事業のほかに「通運計算事業」が定義(第3条)されている。

(3)参入規制 通運事業の開始には、「運輸大臣の免許を受けなければならない」（第4条1項）として免許制を採用している。これは本法の目的を達成するために、適格性を有する事業者にのみ経営を許容しようという趣旨である。<sup>75)</sup> この免許を受けようとする者は、所要の「申請書を運輸大臣に提出しなければならない」（第5条）とされ、これを受理した運輸大臣は「基準によって、これを審査しなければならない」（第6条1項）。具体的な審査基準としては、①当該事業の開始が一般の需要に適合するものであること、②当該事業の開始が公衆の利便を増進するものであること、③当該申請に係る事業を適確に遂行する能力を有するものであること、④当該事業の開始が鉄道による物品運送の向上に資するものであること、の4点が挙げられている（第6条1項1～4号）。そして、運輸大臣は審査の結果、その申請が、上記の基準に適合していると認めたときは、一定の欠格事由に該当しない限り「通運事業の免許をしなければならない」としている（第6条2項）。

こうした免許基準を法定しての参入規制の方式は、免許の公正かつ民主的な運用を図ることを企図されたもので、GHQ・CTSの示唆に基づく旧道運法と同様の思想、制度であるといえる。

(3)運賃・料金規制 通運事業者は「通運事業の運賃及び料金を定め、運輸大臣の認可を受けなければならない」（第20条）として、適正な運賃・料金の確立のため認可制を採用した。また、当該認可運賃・料金は「定額をもつて明確に定めなければならない」（第20条3項）として定額制を採ったが、これは例えば特定の荷主を優遇する「特惠運賃」のような差別的取り扱いを排除する趣旨であった。<sup>76)</sup>

運賃・料金の認可に当たっては、次のような認可基準が定められた（第20条2項）。すなわち、①能率的な経営の下における適正な原価を償い、且つ、適正な利潤を含むものであること（第20条2項1号）、②特定の荷主に対し不当な差別的取扱をするものでないこと（第20条2項2号）、の



2つである。

なお、本法の制定当時は運賃・料金は物価統制令（第7条）に基づき認可の権限は物価庁長官にあった。物価統制令では「最高運賃料金」が定められていたので、本法による運賃・料金については定額制と最高運賃制という「二面の性格を有するものである」<sup>77)</sup>とされた。もっとも、実際には通運事業者は「従来の最高運賃料金をその儘定額としてい」た。<sup>78)</sup>

## 6. 旧道運法の改正と新法の成立

### 6-1 旧道運法の改正論議

旧道運法については、制定当初からわが国に馴染みのない米国流の法制について、実務に携わる担当官僚から「果たしてわが国において円滑な運用が見られるかどうか、自信に欠けた点のあったことは、おおい得ないところであった」<sup>79)</sup>とされるなど、スタート段階ですでに不安があった。

実際、昭和23年の施行後自動車運送は急激に発展したが、本法については運用上の不備、欠陥等が次々に顕在化し、是正、改正に向けての動きが始まった。

国会における論議の中では、昭和24年6月の運輸省設置法の施行およびその後の陸運権限（陸運局）の地方移管問題の中で旧道運法の改正の必要が提案された。また、通運事業法が国会で論議されていた昭和24年秋頃には、運輸省においてはすでに改正法案を論議、関係機関に賛否の照会があり、旧道運法の改正に向けての準備が進められていた。

ここで上記照会に対する日ト協からの意見（昭和24年11月25日）は広範なものであるが、その主なものをあげると次のとおりである。(ア)定義規定、(イ)職権の委任、(ウ)道路運送審議会、(エ)自動車運送事用の免許、(オ)運送取扱、代行業の規定、(カ)損害保険、(キ)公共企業体の行う事業、(ク)自家用自動車の使用、(ケ)車両、(コ)罰則、(サ)団体の規定、その他と多岐にわたっている。



このうち、(ニ)事業免許については、免許基準の中に最低の経営基準を示すこと、あるいは(ク)自家用自動車の使用については、認可制を採用して自家用運送以外の使用を禁止する、等の意見を表明している。<sup>80)</sup> これらは旧道運法全般にわたる改正への意見の表明であり、運輸省の内部においてはこれらの諸事項についてすでに何らかの検討が加えられていたと考えられる。

なお、昭和25年7月20日の衆議院「運輸委員会」において牛島政府委員（運輸省自動車局長）は、自家用自動車の認可制導入に関する質問に対し、「ただいま道路運送法を次の国会にはぜひとも改正したいと思い」一つの問題として検討を加えている、と答えており、<sup>81)</sup> 遅くもこの頃には法案作成の具体的作業が始まっていたと推察できる。

改正法案の要綱は、昭和26（1951）年2月27日に法案が閣議決定された後、公表された。それによれば、旧道運法施行後の著しい社会、経済状況の変化により、自動車貨物運送においては東京－名古屋間のような長距離路線事業の出現、小型貨物自動車の激増、自家用自動車の激増等、急激な進歩、発展をしている。しかし、法運用上あるいは法の不備、欠陥が明らかとなったので、道路運送における利用者公衆の利便の増大と道路運送の総合的かつ健全な発達を図ることにより、道路運送における公共の福祉を更に増進する必要から、同法の全面的改正をすることとし、具体的には、次のような事項からなる。(ア)免許基準の明示等、(イ)事業種類の実態化、(ウ)運賃、料金の公正化、(エ)荷主の便益の確保、(オ)自家用自動車の適正使用、(カ)自動車運送取扱事業の登録、(キ)道路運送審議会制度の適正化、その他がある。<sup>82)</sup>

## 6－2 改正法案の概要

旧道運法改正法案は、GHQに提出<sup>83)</sup>されたのち議会に提出され、昭和26年3月31日の衆議院「運輸委員会」において、山崎運輸大臣から法案の

提出理由の説明がなされた。<sup>84)</sup>

これによれば、旧道運法の実施以来3年の経験に鑑み、道路運送事業の適正な運営と公正な競争を確保し、道路運送の秩序を確保して道路運送の総合的な発達を図ることを目的とし、具体的には以下の措置を採るとしている。

- ①自動車運送事業の種類を、実態に即応するよう改める
- ②各種の免許、許可、認可等についての基準を、法律で明らかにする
- ③運賃、料金に関して新たな制度を取入れる
- ④従来省令で定めていた従業員の服務、禁止の行為、その他の事項について新たに法律事項とする
- ⑤自動車道事業について、高速交通に対応するため自動車運送事業に準じて改正する
- ⑥国の運営する自動車運送事業について、民営事業と調整を図るため必要な事項を新たに定める
- ⑦自動車運送取扱事業に関する制度を新たに設ける
- ⑧自家用自動車の共同使用、有償運送等について所要の改正を行い、自家用自動車の営業類似行為を取り締まり、輸送秩序の維持を期待する
- ⑨道路運送審議会制度について、所要の修正を行う
- ⑩車両の整備に関する事項を、別個に道路運送車両法として本法から独立させる

以上のように、提示された法案は旧道運法施行以来問題とされてきた諸点について、一定の手当がなされ実態に即した内容となっていた。しかし、上記した①～⑩はいずれも旧道運法の根幹に触れるような重要な改正であり、わが国の貨物自動車運送事業政策を変質させるものであるといえる。

国会（衆・参「運輸委員会」）においては、特に参入（免許）、運賃・料金、自家用自動車に関して論議が活発になされた。しかし、結論的には法案上程から3カ月という短い期間の同年5月26日衆議院で、また同月28日

参議院で、それぞれ提案通りで改正法案が可決され、昭和26年6月1日改正道路運送法が公布され、同年7月1日から施行された。なお、これにより従来の（昭和22年制定の）道路運送法（旧道運法）は廃止された。

また、同時に提案された道路運送車両法<sup>85)</sup>と自動車抵当法<sup>86)</sup>も可決、成立した。このことにより、道路運送法は道路運送に係る総合的な法律から、もっぱら自動車運送事業者の事業活動を規制する法律となったといえる。

## 7. むすびにかえて

旧道運法は、戦後の混乱期にGHQの極めて強い意向、指示のもとに、従前のわが国には馴染みのなかった米国流の法律制度、行政手法を導入して、立法、行政、事業展開の民主化、公正化に向けた画期的な立法であった。

しかしながら、当時のわが国の貨物自動車運送事業の実情は、まだ幼児産業の域を脱しておらず、鉄道（国鉄）、通運事業や荷馬車運送等の軽車両による輸送に挟まれ、その産業基盤は極めて脆弱で、一定の保護、育成的政策を希求せざるを得ない状況にあった。従って、政策を担当する官庁、官僚もいわば恐る恐るの民主化、公正化への道筋を採らざるを得ず、結局従来からの統制的手法による秩序の維持に腐心、拘泥し、新規の立法の趣旨を活かしきれなかった。

運輸行政の民主化のもっとも象徴的な制度である「道路運送委員会」制度も、前述のとおり結局その変質を余儀なくされてしまった。その主な原因について、志鎌氏は悔恨の念を抱きながら「自動車運送事業のごときものの免許等については、わが国には、結局不適当な制度だった」<sup>87)</sup>と総括している。アメリカ法をモデルにした直輸入型政策である旧道運法の理念は、わが国には根付くことなく終息したといえる。

もっとも、短命に終わったとはいえ、旧道運法のわが国貨物自動車運送

事業政策にもたらした影響は限りなく大きく、その後の40年以上にわたる政策の基礎を築いた立法であった。今日的視点から見て、その理念は評価すべき点が多々あったといえる。

旧道運法は、施行後3年で大きな改正（法の廃止）を受け、昭和26年に新規の立法措置が手当てされた。同年は、サンフランシスコ講和条約が調印され占領期が終焉するとともに、わが国経済、社会の自立への歩みが始まった時期であり、また間近に迫る貨物自動車運送事業の隆盛期のプロローグを告げる政策転換の年でもあった。

#### 注

- (1) 『運輸省三十年史』182～183頁。
- (2) 道路運送法の制定により交通警察、道路交通取締については、従来の自動車取締令が廃止され、昭和23年1月から道路交通取締法が施行された。『運輸省五十年史』130頁。
- (3) 我妻栄編『新法令の研究(8)』（昭和24年2月）有斐閣刊 所収 北澤正啓「道路運送法」参照。
- (4) 本法においては「公共の福祉」という文言は本条のほか、第5条、第12条、第18条等で使用されている。
- (5) 志鎌一之『自動車交通政策の変遷』（財）運輸故資更生協会 昭和30年3月 251頁。
- (6) 志鎌 同上書 249～254頁。
- (7) 例えば、昭和22年9月23日 衆議院「運輸及び交通委員会」における郷野政府委員の「この法律におきましてはアメリカのコンモン・キャリアー、コントラクト・キャリアーというような分類にならないまして、事業を分類した」との発言。同議事録。
- (8) 昭和22年10月7日 参議院「運輸及び交通委員会」議事録。
- (9) 昭和22年10月11日 衆議院「運輸及び交通委員会委」議事録。
- (10) GHQ覚書「持株会社の解体に関する件」昭和20年11月6日。
- (11) 独占禁止法の制定経緯については、公正取引委員会事務局編『独占禁止政策五十年史』（財）公正取引協会 平成9年 25～27頁参照。
- (12) 独占禁止法の立案に参画した当事者は、その著書において「本法の立案に当り主

として参考としたアメリカのアンチ・トラスト制度とその運用の一端を紹介して、本法に関心を有せられる向きの御参考に供する」と記している。商工省企画室『独占禁止法の解説』時事通信社 昭和22年 序文。

- (13) 村上政博氏は著書の「はしがき」において、「…我が国独占禁止法が米国独占禁止法（反トラスト法）を母法としていることから…」と指摘している。村上政博『アメリカ独占禁止法—シカゴ学派の勝利』有斐閣 昭和62年 i 頁。

- (14) 49 stat. L.543, U.S. Code, title 49, chapter 8.

なお、同法は1940年の改正以降「州際通商法第2編」（The Interstate Commerce Act, PART II）として州際通商法に編入された。本稿は、同法が1945年以降わが国に影響を及ぼしたことを勘案し、同法の1940年改正法（U.S. Code, title49, sec.301）を基に検討する。なお、同法の条文の英文及びその和訳については、国鉄総裁室『米国州際交通法』（外国交通法令集 第一巻、昭和26年6月）及び拙著『規制改革と競争政策—アメリカ運輸事業のデレギュレーション』白桃書房 昭和59年、その他を参考とした。

- (15) MCA35. § 203(a)(14).

- (16) MCA35. § 203(a)(15).

- (17) MCA35. § 203(b).

- (18) MCA35. § 203(a)(17).

- (19) 拙著『規制改革と競争政策』216～218を参照されたい。

- (20) 例えば、著名なものとしてRalph Nader's Study Group Report on the Interstate commerce commission and Transportation “THE INTERSTATE COMMERCE OMISSION”（1970）、日本語訳『忘れられた利用者—運輸政策を告発する』（講談社 昭和46年8月）がある。

- (21) United States v. Trans-Missouri Freight Association, 166 U.S. 290（1897）.

- (22) United States v. Joint Traffic Association, 171 U.S. 505（1898）.

- (23) 拙著『規制改革と競争政策』227～253頁を参照されたい。なお、リード・バルウィンクル法は、州際通商法第5a条として同法に包含された。

- (24) 設立当初の委員の待遇は大変良かったようである。例えば、「GHQの肝入りの組織だけに、この委員会の権威たるや相当なもの。委員はすべて次官級の扱い、全委員に鉄道一等パスが与えられるという厚遇…」という記事がある。「あの日あの時（1）」『輸送経済新聞』（昭和63年4月2日付）。

- (25) 米国においては、貨物自動車運送に係る仲介業は、通例motor property broker と呼称され、いわゆる運送取扱業（freight forwarder）とは区別されていた。

- (26) 衆議院「運輸・交通委員会」（昭和22年9月25日）における郷野政府委員の発言。

- (27) 『運輸省三十年史』 35頁。
- (28) 福島元吉「免許基準私見」『道路運送新聞』昭和23年4月5日付。
- (29) 免許の申請に係る申請書の具体的記載事項については、『道路運送法施行規則』（運輸省令・総理府庁令第2号，昭和23年5月7日）第8条を参照。
- (30) MCA35における参入規制は厳格を極め，1935年同法施行以降の新規参入はほとんど認められていなかった。拙著『規制改革と競争政策』215～218頁参照。
- (31) 志鎌 前掲書 246～247頁。
- (32) 森田朗『許認可行政と官僚制』岩波書店 昭和63年 175頁。
- (33) 衆議院運輸委員会（昭和24年4月22日）における満尾委員の発言。
- (34) 『東京陸運局三十年史』（昭和55年3月）316頁。
- (35) 「道路運送委員会批判」（『陸運新聞』昭和24年3月28日付）によれば，同委員会委員の劣悪な待遇（給与等）により有能な人材を獲得することができていない，としている。
- (36) 例えば，谷利亮『道路貨物運送政策の変遷』白桃書房 112頁。
- (37) 『日本自動車事業史（上）』38～39頁。
- (38) 交通研究資料（第五輯）『1930年代の交通問題』日本交通協会（昭和5年6月）146頁。
- (39) 吉武祥夫「トラック運賃の変遷(2)」『通運』No.191（昭和30年8月10日）41頁。
- (40) 同上 147頁。
- (41) 『大和運輸五十年史』103頁。
- (42) 同上 43頁。
- (43) 同上 44頁。
- (44) 昭和21年3月3日 勅令第118号。本令の制定により，昭和23年7月から自動車運送事業の運賃認可権限が物価庁長官に移管された（『東京陸運局三十年史』615頁）。
- (45) 三井揚公「道路運送委員会」『月刊 運輸』第28巻7号（昭和22年12月10日）。
- (46) 衆議院運輸及び交通委員会（昭和23年5月22日）において，井谷政府委員は地方の某県においては2名の委員が現に運送業界に関与していること，及び他においても「兼務」をしている委員がいることを認める発言をしている。また，同日の同委員会で岡田運輸大臣は道路運送委員会の全委員96名中37名（うち中央道路運送委員会では9名中4名）が業界関係者であると報告している。ただし，委員は第8条5項の規定に基づき正当に選任されたとの認識を表明している。
- (47) 「道路運送委員会批判」『陸運新聞』昭和24年3月28日付。
- (48) 「道路運送委員会に評価」『陸運新聞』昭和24年4月18日付。
- (49) 「道路運送委員会批判」『陸運新聞』昭和24年3月28日付。

- (50) 昭和24年5月31日法律第157号。同法については『運輸省三十年史』89～90頁参照。
- (51) 『大和運輸五十年史』191頁。
- (52) 拙稿「道路運送法の制定経緯について～貨物自動車運送事業政策の変遷（Ⅱ）」『物流問題研究』（流通経済大学物流科学研究所）No.55（2011冬）、29頁及び42頁参照。
- (53) 大西徳「トラック運送で綴る激動の昭和戦後史⑤」『New TRUCK』（2010年11月号）106頁。
- (54) 『日ト協二十年史』57頁。
- (55) 昭和23年6月14日付『道路運送新聞』には、「自家用、攻勢を開始…緊急立法の運動に着手」という記事が、また同年6月21日の同紙には「全国トラック業者大会閉幕…自家用群の策動許さず」との記事が掲載されている。
- (56) 『日本トラック協会十年史』（以下『日ト協十年史』）4頁。
- (57) 『日ト協二十年史』57頁。
- (58) 昭和24年5月31日 法律第157号。
- (59) 衆議院「運輸委員会」（昭和24年5月9日）における論議参照。
- (60) 当時の自家用自動車を運輸省の規制に含めるべしとする意見の根拠は、燃料油である石油の統制と関連して営業用自動車への優先主義を批判する立場から主張された。議論については、例えば衆議院「運輸委員会」（昭和25年7月20日）の論議を参照。
- (61) 衆議院「運輸委員会」（昭和24年5月9日）における論議、特に大屋運輸大臣、小幡靖政府委員、荒木茂久二説明員の発言を参照。
- (62) 小倉康臣『あゆみ—大和運輸の四十年』昭和34年11月 131頁。
- (63) 衆議院「運輸委員会」（昭和24年11月21日）における大屋運輸大臣の発言参照。  
なお、この時期の自動車行政機構の変遷については、中村豊『伸びゆく自動車』（交通毎日新聞社 昭和28年3月）56～61頁を参照。
- (64) 国有鉄道は、昭和23年12月に公布、翌年6月に施行された「日本国有鉄道法」により、公共企業体（Public Corporation）として発足した。
- (65) 志鎌 前掲書 267頁。
- (66) 通運法規研究会編『通運事業法解説』日本交通社 昭和25年3月 15～16頁。
- (67) 昭和22年12月18日 法律第208号。
- (68) 日本通運は昭和23年2月22日の第二次指定（「配給業およびサービス部門における過度経済力の集中に関する基準」）により指定を受けたが、最終的には昭和26年6月27日公取委から同法に基づく手続き終結の通知を受けた（『社史 日通』516頁）。日本通運は同法による強制的な企業の分割再編は免れ、独自の再編計画に基づく再編によって存続されることになった。

- (69) 『社史 日通』 527頁。
- (70) 志鎌 前掲書 269頁。
- (71) 同上 269頁。
- (72) 「通運」という用語は古くは西暦312年頃の中国の古文書（**晉書** 懷帝記）に使われたのが嚆矢とされるが、わが国では明治期に交通、運輸およびこれに関連する業務の総称として用いられた、とされる（大矢誠一『マルツウ考』18～19頁）。
- (73) 衆議院「運輸委員会」（昭和24年11月24日）における大屋国務大臣の法案説明。
- (74) 前掲『通運事業法解説』 39頁。
- (75) 同上 67頁。
- (76) 同上 96頁。
- (77) 同上 100頁。
- (78) 「定額料金制反対論に付いて」『通運』 No.39（昭和25年11月） 6 頁。
- (79) 志鎌 前掲書 249頁。
- (80) 『トラック情報』 No.111（昭和24年11月25日） 4 頁。
- (81) 衆議院「運輸委員会」昭和25年 7 月20日 議事録。
- (82) 『陸運新聞』 昭和26年 3 月 1 日付。なお、同日の閣議においては、道路運送法案のほか、道路運送車両法案、自動車抵当法案の三法案が決定された。
- (83) 『陸運新聞』 昭和26年3月21日付。
- (84) 衆議院「運輸委員会」昭和26年 3 月31日 議事録。
- (85) 昭和26年 6 月 1 日 法律第185号。
- (86) 昭和26年 6 月 1 日 法律第187号。
- (87) 志鎌 前掲書 282頁。



【参考１】1887年州際通商法（ICA1887）第二編を構成するMCA35の柱書きは、以下のとおりである。

第201条 略称（SHORT TITLE）

第202条 規定の適用（APPLICATION OF PROVISIONS）

第203条 定義（DEFINITIONS）

第204条 委員会的一般義務及び機能（GENERAL DUTIES AND POWERS OF THE COMMISSION）

第204a条 訴訟行為の制限（LIMITATION OF ACTIONS）

第205条 運用（ADMINISTRATION）

第206条 公共の便益及び必要証明書の申請（APPLICATION FOR CERTIFICATE OF PUBLIC CONVENIENCE AND NECESSITY）

第207条 証明書の発行（ISSUANCE OF CERTIFICATE）

第208条 証明書の用語と条件（TERMS AND CONDITIONS OF CERTIFICATE）

第209条 特定自動車運送事業者の許可証（PERMITS FOR CONTRACT CARRIERS BY MOTOR VEHICLE）

第210条 二重営業（DUAL OPERATIONS）

第210a条 混載、合併その他の係争中の行為についての貨物自動車運送事業者の仮運行（TEMPORARY OPERATION OF MOTOR CARRIER PROPERTIES PENDING ACTION ON APPLICATION FOR CONSOLIDATION,MERGER AND SO FORTH）

第211条 仲立業（取次業）の許可証（BROKERAGE LICENSES）

第212条 証明書、許可証及び免許証の停止、変更、取消及び譲渡（SUSPENSION, CHANGE,REVOCATION AND TRANSFER OF CERTIFICATES,PERMITS AND LICENSES）

第213条 （1940年改正法により）削除

第214条 有価証券の発行（ISSUANCE OF SECURITIES）

第215条 公衆保護のための保障 (SECURITY FOR THE PROTECTION OF THE PUBLIC)

第216条 公共自動車運送事業者の運賃, 料金及び報酬 (RATES, FARES AND CHARGES OF COMMON CARRIERS BY MOTOR VEHICLE)

第217条 公共自動車運送事業者の運賃表 (TARIFFS OF COMMON CARRIERS BY MOTOR VEHICLE)

第218条 特定自動車運送事業者の料金表 (SCHEDULES OF CONTRACT CARRIERS BY MOTOR VEHICLE)

第219条 受取証または貨物引換証 (RECEIPTS OR BILLS OF LADING)

第220条 会計, 記録及び報告書 (ACCOUNTS, RECORDS AND REPORTS)

第221条 命令, 通告及び令状の送達 (ORDERS, NOTICES AND SERVICE OF PROCESS)

第222条 違法営業 (UNLAWFUL OPERATION)

第223条 運賃及び料金の収受 (COLLECTION OF RATES AND CHARGES)

第224条 州際運送事業者の証明 (IDENTIFICATION OF INTERSTATE CARRIERS)

第225条 荷主の輸送サービスに対する手当 (ALLOWANCES TO SHIPPERS FOR TRANSPORTATION SERVICES)

第226条 車両の大きさ, 重量, その他の調査 (INVESTIGATION OF MOTOR VEHICLE SIZE, WEIGHTS AND SO FORTH)

第227条 規定の可分性 (SEPARABILITY OF PROVISIONS)

第228条 施行時期 (TIME EFFECTIVE)

【参考 2】 免許基準（運輸省告示第164号）昭和23年 6 月 5 日

道路運送法第12条第 1 項の規定により、自動車運送事業の免許基準を次のように定める。

1. 自動車運送事業の公共性に鑑み、これが免許は、その必要性、合理性及び緊要性において社会的需要に即応するものであること。
2. 免許することによって当該地区における自動車運送にかかる公共の福祉を増進し得るものであること。
3. 免許の結果、当該地区における供給輸送力が輸送需要に対し著しく供給過剰とならないこと。
4. 当該事業の路線又は営業区域は、経済的企業経営単位を形成すること。
5. 自動車運送事業における供給輸送力は、輸送需要に対し均衡のとれたものであって、且つ適切なものであること。
6. 自動車運送事業の規模は、事業の基礎が鞏固であって、且つ興業費及び事業計画が企業全体として供給輸送力と均衡のとれたものであること。
7. 路線を定める自動車運送事業にあつては、公共の期待性に適合する運行計画を有すること。
8. 特定自動車運送事業にあつては、第1号乃至第6号の条件を具備する外、左に掲げるところによること。
  - (1) 当該事業が特定の旅客又は荷主に特に専属する必要があること。
  - (2) 当該事業における特定の旅客又は荷主の輸送需要が社会的又は経済的に見て重要であること。
  - (3) 当該特定の旅客又は荷主の責任体制が鞏固であって、特定の旅客又は荷主の範囲が適正且つ明確であること。
9. 小運送業のため経営する貨物自動車運送事業における供給輸送力は、当該小運送業のためにする物品の集配需要に相当するものであること。